

25.9.2017

Dnro 1154/2/16

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Matti Vartia

POLIISIVANKILOIDEN JÄRJESTYSSÄÄNNÖT

1

ASIA

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen Hyvinkään, Järvenpään, Porvoon ja Vantaan poliisivankiloiden tarkastusten yhteydessä tarkastettiin myös niiden yhteisen järjestyssäännön asianmukaisuus. Järjestyssääntöä tarkastettaessa ilmeni useita ongelmalliseksi katsottuja asioita. Järjestyssäännössä oli toistettu muiden säädösten sisältöjä ja työjärjestykseen kuuluvia asioita. Järjestyssääntöön oli otettu myös lainsäädöksestä eroavia määräyksiä sekä annettu määräyksiä asioista, joista ei voida antaa määräyksiä järjestyssäännössä. Vaikutti siltä, että järjestyssääntöä laadittaessa ei olisi riittävän tarkasti ja perusteellisesti mietitty, mistä asioista järjestyssäännössä voidaan antaa määräyksiä ja minkä sisältöisenä. Päätin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottaa omana aloitteena tutkittavaksi Itä-Uudenmaan poliisivankiloiden järjestyssääntöjen asianmukaisuuden. Lisäksi Poliisihallitukselta pyydettiin selvitys siitä, miten se on ohjannut poliisilaitoksia järjestyssääntöjen laatimisessa sekä valvonut niiden sisältöjen asianmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta.

2

SELVITYS

Asian johdosta pyydettiin Poliisihallitusta toimittamaan selvitys ja lausunto. Selvityksissä ja lausunnossa pyydettiin kiinnittämään erityisesti huomiota selvitys- ja lausuntopyynnön liitteenä olevassa 18.3.2016 laaditussa muistiossa esille otettuihin asioihin.

Poliisihallitus on toimittanut asian johdosta pyydetyn lausuntonsa. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön valvonta- ja hälytystoiminnan vastuualue on lisäksi antanut selvityksen siitä, miten poliisilaitoksia on ohjattu järjestyssääntöjen laatimisessa ja miten on valvottu niiden asianmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta. Itä-Uudenmaan poliisilaitos on toimittanut myös lausuntonsa asiassa ja sen liitteenä on poliisivankiloista vastaavan komisarion selvitys.

Asian johdosta on pyydetty selvitystä myös ulkoasianministeriöstä.

3

RATKAISU

3.1

Järjestyssääntöön otettavat ja siinä säänneltävät asiat

Säilytystilan järjestyssäännössä säänneltävistä asioista säädetään poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006, jäljempänä putkalaki) 8 luvun 1 §:ssä. Sen mukaan säilytystilassa on järjestyssääntö, joka sisältää tätä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä tarkempia määräyksiä säilytystilan alueesta, säilytystilan alueella liikkumisesta ja tilojen lukittuna pitämisestä, osastoista, tapaamisten ja puhelimen käytön sekä

vapaa-ajan järjestämisestä, omaisuuden hallussapidosta sekä muista vastaavista säilytystilan järjestyksen ylläpitämiseen ja toimintojen järjestämiseen liittyvistä yksittäisistä seikoista.

Poliisivankiloiden järjestyssäännössä on toistettu putkalain ja sen nojalla annettuja säädösten sisältöjä. Järjestyssääntöön on otettu myös muun muassa esitutkintalain ja ulkomaalaislain säännöksiä sekä konsulisopimusten sisältöjä. Järjestyssäännössä on määräyksiä myös poliisivankilan virkamiesten tehtävistä ja poliisivankilan johtosuhteista.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan syyt edellä mainittujen säännösten ottamiseen järjestyssääntöön johtuvat pitkälti käytännöllisistä syistä. Jos asiakas on kyseenalaistanut vartijoiden toimintaa, on kohtuullisen nopeasti ollut löydettävissä ne pykälät, jotka asiakas on halunnutkin tietää, sen sijaan että niitä olisi alettu haeskelemaan jostakin laista. Tämä seikka on ollut omiaan helpottamaan ja nopeuttamaan toimintaa. Toinen syy on se, että menettelytavalla on tarkoitus saada aikaiseksi kaikkiin poliisilaitoksen poliisivankiloihin yhteiset toimintakäytännöt ja -mallit. Selvityksen mukaan henkilöstön tulee tietää tehtävänsä ja keskeiset päätöksiä tekevät henkilöt ja tämän takia virkamiesten tehtäviä ja poliisivankilan johtosuhteita koskevat asiat ovat olleet tarkastettavissa poliisilaitoksen työjärjestyksen ohella poliisivankilan järjestyssäännössä. Selvityksen mukaan kyse on ennemminkin valitsevan tilanteen kuvaamisesta, eikä niinkään itsenäisistä määräyksistä.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan poliisilaitoksella valittu järjestyssäännön laatimistapa ei tee tällä perusteella järjestyssäännöstä lainvastaista. Myös Poliisihallituksen antamissa antamiin ohjeisiin ja määräyksiin sisällytetään tavallisesti ainakin jossain määrin taustalla velvoittavaa normipohjaa. Poliisihallituksen mukaan poliisilaitoksen edellä kuvattuun tarpeeseen voisi järjestyssääntöä paremmin vastata kuitenkin Poliisihallituksen ohje poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (1.4.2014, 2020/2013/5480, jäljempänä putka-ohje), jolloin säädöspohjaa ei olisi tarpeen kuvata yhtä laajasti järjestyssäännössä kuin nyt on tehty. Poliisihallitus katsoo, että poliisivankilan johtosuhteista ja virkamiesten tehtävistä tuli myös määrätä oikeammin poliisilaitoksen työjärjestyksessä, eivätkä päällekkäiset kirjaukset eri ohjausasiakirjoissa ole esimerkiksi ajantasaisuuden ja yksiselitteisyyden varmistamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisia.

Putkalain mukaan järjestyssäännössä voidaan antaa putkalakia, valtioneuvoston asetusta poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (645/2008) ja sisäministeriön asetusta poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (646/2008) tarkempia määräyksiä edellä mainituista asioista. Järjestyssäännöissä on kyse määräysten antamisesta tietyistä laissa tarkemmin säädellyistä asioista ja se on edellä mainittuja säädöksiä vastaava, vaikkakin säädöstasoltaan niitä alempi oikeussäännös. Järjestyssääntö ei siten ole eikä sen ole tarkoitus olla kooste erilaisista säädöksistä ja oikeusohjeista, vaan itsenäinen poliisilaitoksen poliisipäällikön vahvistama oikeussäännös asioista, joista putkalain mukaan voidaan antaa tarkempia määräyksiä järjestyssäännössä.

Käsitykseni mukaan järjestyssäännöissä ei siten tulisi toistaa muissa säädöksissä olevia säännöksiä järjestyssäännön määräyksinä. Käsitykseni mukaan järjestyssäännössä ei voida myöskään antaa määräyksiä säilytystilan virkamiesten tehtävistä ja poliisivankilan johtosuhteista, vaan niistä säännellään poliisilaitoksen työjärjestyksessä. Mikäli järjestyssääntöön halutaan välttämättä ottaa ja toistaa muita säännöksiä, tällöin asian tulisi selvästi ilmetä myös järjestyssäännöstä ja lainauksen tulisi olla myös säännöksen kanssa saman sisältöinen. Tällä hetkellä järjestyssäännössä ei ole näin aina menetelty. Lisäksi kyseinen laatimistapa tarpeettomasti pidentää järjestyssäännön pituutta. Voin yhtyä Poliisihallituksen näkemykseen siitä, että Poliisihallitus antama erillisen putka-ohjeen pitäisi osaltaan vähentää tarvetta kyseisen säännösten toistamiseen järjestyssäännössä.

Yhdyn Poliisihallituksen näkemykseen myös siitä, että samasta asiasta mainitseminen eri ohjausasiakirjoissa aiheuttaa ongelmia muun muassa niiden ajantasaisuuden varmistamisessa, aiheuttaa lisää työtä eikä ole myöskään tarkoituksenmukaista. Järjestyssäännön määräyksessä toistetun tai viitatus säännöksen muuttuminen aiheuttaa aina tarpeen muuttaa järjestyssääntöä ja vahvistaa uusi järjestyssääntö, kuten jäljempänä kohdassa 3.9 ilmenee.

3.2

Tapaamista koskevat säännökset

Putkalain 7 luvun 1 §:n mukaan vapautensa menettäneellä on oikeus tavata vieraita tarpeellisen valvonnan alaisena tapaamista varten varattuina aikoina niin usein kuin säilytystilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta on mahdollista, jollei tätä oikeutta ole pakkokeinoin lain 4 luvun mukaisesti rajoitettu. Tapaaminen voidaan sallia muulloinkin kuin tapaamista varten varattuina aikoina, jos se on tarpeen vapautensa menettäneen yhteyksien kannalta tai muusta erityisestä syystä. Vapautensa menettäneellä on kuitenkin aina oikeus ilman aiheutonta viivytystä tavata tämän lain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitettu asiamiehensä muiden henkilöiden olematta läsnä. Putkalain 7 luvun 9 §:n mukaan valvomattomasta tapaamisesta, erityisvalvotusta tapaamisista ja tapaamisen epäamisestä päättää säilytystilan esimies tai hänen määräämänsä pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Putkalain 13 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan tutkintavankeuden toimeenpanoon poliisin säilyttämien tutkintavankien osalta sovelletaan tutkintavankeuslain 9 luvun 4 §:n säännöstä asiamiehen tapaamisesta. Sen mukaan tutkintavangilla on oikeus ilman aiheutonta viivytystä tavata 8 luvun 4 §:ssä tarkoitettua asiamiestä muiden henkilöiden olematta läsnä. Tapaamista voidaan valvoa, jos se on välttämätöntä vankilan järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka jos tutkintavanki tai asiamies sitä nimenomaisesti pyytää. Valvonta suoritetaan näköyhteyden tai teknisen laitteen avulla tutkintavangin ja asiamiehen välistä keskustelua kuulematta ja tallentamatta. Tapaaminen voidaan tarvittaessa järjestää myös tilassa, jossa tutkintavangin ja asiamiehen välissä on rakenteellisia esteitä. Tapaamisen valvonnasta on ennen valvonnan aloittamista ilmoitettava tutkintavangille ja hänen asiamiehelleen. Tapaamisen järjestämisestä videoyhteyden välityksellä säädetään 10 §:ssä. Putkalain 13 luvun 4 §:n mukaan säilytystilan esimies tai säilytystilan esimiehen sijaiseksi määrätty pidättämiseen oikeutettu virkamies tekee päätöksen asiamiehen tapaamisesta.

Järjestyssäännön (kohta 9.8) mukaan valvotusta tapaamisesta sekä oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tapaamisesta päättää ja ne järjestää vapautensa menettäneen esitutkintaa hoitava poliisimies. Valvomattomasta ja erityisvalvotusta tapaamisesta päättää vapautensa menettäneen henkilön asiassa tutkinnanjohtajana oleva pidättämiseen oikeutettu virkamies. Vastuullisen tutkinnanjohtajan tai tutkijan ollessa estyneenä, yleisjohtaja tai vuoro esimies voi tehdä tapaamisoikeutta koskevia päätöksiä.

Edellä todetun perusteella järjestyssäännössä on tapaamisista ja niiden päätösvallasta määrätty monilta osin toisin kuin putkalaissa. Valvomattoman tapaamisen käsite on siinä ymmärretty toisin kuin putkalaissa. Putkalain mukaan järjestyssäännössä voidaan antaa putkalakia tarkempia määräyksiä tapaamisten järjestämisestä. Järjestyssäännössä ei voida siten antaa putkalain vastaisia tai siitä eroavia määräyksiä. Järjestyssäännön tapaamista koskevat määräykset eroavat putkalain säännöksistä erityisesti asiamiehen tapaamisen päätösvallan osalta. Käsitykseni mukaan järjestyssäännössä ei voida muutenkaan antaa määräyksiä tapaamisen päätösvallasta.

Asiamiehen tapaamisesta päättäminen

Järjestyssäännön mukaan asiamiehen tapaamisesta päättää ja ne järjestää vapautensa menettäneen esitutkintaa hoitava virkamies. Olen aikaisemmin päätöksessäni (dro 1351/2/10) ottanut kantaa säilytettävänä olevien ja näiden avustajien tapaamisten järjestämiskäytäntöihin. Tapauksessa oli kyse siitä, että Pasilan poliisivankilan järjestyssäännön mukaan asiamiestapaamisesta päättämisen ja tapaamisen järjestämisen kuuluvat esitutkintaa hoitavalle poliisimiehelle. Säännös oli siten saman sisältöinen kuin edellä mainittu Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen järjestyssäännön määräys. Päätöksessäni pidin asiamiestapaamisjärjestelyä lainvastaisena. Lähetin päätöksen tiedoksi myös Poliisihallitukselle.

Edellä mainitussa päätöksessä totesin kannanottonani muun muassa seuraavaa:

Syytetyn oikeus puolustajaan (avustajaan) on käytännössä yksi tärkeimmistä ihmisoikeussopimuksissa mainituista syytetyille taatuista vähimmäisoikeuksista. Puolustajan toiminnalla on erityisen tärkeä oikeusturvafunktio nimenomaan rikoksen esitutkintavaiheessa, joka pitkälti määrää jatkoprosessia (Virolainen – Pölonen: Rikosprosessin osalliset, Rikosprosessioikeus II, s. 349 ja 389).

Käytännössä ihmisoikeussopimusten syytetyille takaamat vähimmäisoikeudet tulee ottaa huomioon jo esitutkintavaiheessa, kun henkilö on rikoksesta epäilty. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on tarkentanut tulkintaa tältä osin. Tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenee, että oikeus avustajan käyttöön koskee esimerkiksi epäillyn kuulustelemista (Tapanila; DL 1/2004, s. 14).

Kansallisessa lainsäädännössä puolustajan (avustajan, asiamiehen) merkitystä epäillyn oikeusturvalle ilmentää muun muassa ROL:n 2 luvun 7 §:n säännös puolustajan tehtävistä. Samoin (silloisen) esitutkintalain 10 §:n 3 momentin säännös ilmentää avustajan toiminnan merkitystä epäillyn oikeusturvalle ja rikosprosessissa ylipäänsä.

Putkalain 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vapautensa menettäneellä on aina oikeus ilman aiheutonta viivytystä tavata lain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitettua asiamiestä. Hallituksen esityksessä (HE 90/2005 vp, s. 86) – jossa ei tosin erikseen ehdotettu mainittavaksi asiamiestapaamisesta; säännös tästä lisättiin eduskuntakäsittelyssä – vapautensa menettäneen ja hänen asiamiehensä tapaamisesta todettiin muun muassa seuraavaa:

"Vapautensa menettäneen ja hänen asiamiehensä tapaamisia ei näin voida kieltäytyä järjestämästä sillä perusteella, että tapaamisen järjestämisestä esimerkiksi säilytystilan järjestyssäännöstä poikkeavana tapaamisaikana aiheutuisi poliisin muulla toiminnalle vähäistä haittaa. Tapaaminen voitaisiin sallia muinakin kuin tapaamista varten varattuina aikoina, jos siihen olisi erityinen syy. Tällaisen syyn olisi lähtökohtaisesti aina katsottava olevan olemassa silloin, vapautensa menettänyt haluaa tavata asiamiestään. Tapaamisen järjestämiseen varattujen tapaamisaikojen ulkopuolella tulisi muutoinkin suhtautua myönteisesti. Pyyntö tapaamisen järjestämisestä normaalien tapaamisaikojen ulkopuolella voitaisiin torjua lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa esitutkinnan suorittamisesta tai tapaamisen järjestämiseen tarvittavien resurssien puutteen johdosta tapaamisen järjestäminen ei tulisi kysymykseen aiheuttamatta haittaa poliisin muulle toiminnalle."

Luvun 9 §:n mukaan muun muassa valvomattomasta tapaamisesta päättää säilytystilan esimies tai hänen määräämänsä pidättämiseen oikeutettu virkamies. Pykälää koskevan hallituksen esityksen (HE 90/2005 vp, s. 89) mukaan

"näiltä osin on kuitenkin kysymys päätöksistä, jotka eivät suoranaisesti liity esitutkinnan suorittamiseen, ei voida pitää perusteltuna uskoa ensisijaista päätösvaltaa vapautensa menettäneen asiaan määrätulle tutkinnanjohtajalle. Lähtökohtaisesti päätöksen valvomattomasta tapaamisesta, erityisvalvotusta tapaamisesta ja tapaamisen epäämisestä tekisi säilytystilan esimies. Säilytystilan esimies voisi myös määrätä nimetyin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päättämään mainituista asioista."

Hallituksen esityksestä ilmenevän mukaisesti ensisijainen päätösvalta tapaamisten järjestämisessä ei kuuluisi "tutkinnalle" vaan kuuluisi poliisivankilalle. Menettelyllä voi olla merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen arvioinnissa. Esimerkiksi vuoden 2008 tarkastuskäynnistä tekemässään selonteossa CPT toi esille huolestuneisuutensa siitä, että tutkijoilla on mahdollisuus rajoittaa tutkintavankeuksia yhteyksiä ulkomaailmaan.

Ylipäätään tutkintavankien poliisivankilasäilytyksen arvostelussa vahvana perusteena on se, että tutkintavastuun ja säilyttämistä vastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Jos tutkinta ja säilyttäminen ovat "samoissa käsissä", on vaara, että säilyttämisolosuhteet ja tutkintavangin kohtelu ovat riippuvaisia tutkinnan etenemisestä ja tutkintavangin suhtautumisesta tutkintaan. Vaikka tällaisesta ei olekaan havaintoja, jo vaaran olemassaolo antaa aiheen arvostelulle. Vuoden 1992 tarkastuksessaan CPT totesi, että Suomen käytäntö säilyttää tutkintavankeja poliisivankiloissa on poikkeuksellinen, eikä paras mahdollinen *oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta*. Voidaan arvioida, että menettely, jossa asiamiestapaamisista päättää se poliisi, jolla on asiassa tutkintavastuu, voi pahimmillaan estää perustuslain 21 §:n takaaman oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutumisen.

Totean järjestelyn asiamiestapaamisissa Pasilan poliisivankilassa olevan lainvastainen ja perusteen järjestelylle olevan vastoin niitä periaatteita, joiden perusteella tutkintavangin säilyttämisen ja häntä koskevien päätösten tekemisen tulee olla erillään tutkinnasta.

Edellä todetun mukaisesti menettely voi pahimmillaan vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Sen lisäksi, että rikosprosessiketjussa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tulee toteutua tosiasiallisesti, menettely on myös näytettävä oikeudenmukaiselta. Jo se, että asiamiestapaamisen järjestäminen on riippuvainen tutkinnasta vastuussa olevista poliisimiehistä voi saada aikaan se, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti vaarantuu. Menettelyn perusteena käytetty "tutkinnan turvaaminen" sisältää käsitykseni mukaan ainakin asiaan osallisten näkökulmasta vaaran siitä, että asiamiestapaaminen järjestetään vain silloin, kun se tutkinnan näkökulmasta on tutkintataktisesti soveliaista.

Putkalain 7 luvun 9 §:n mukaan valvomattomasta tapaamisesta päättää säilytystilan esimies tai hänen määräämänsä pidättämiseen oikeutettu virkamies. Putkalain 18 luvun 1 §:n mukaan säilytystilan esimieheksi on määrättävä säilytystilana hallinnoivan poliisilaitoksen henkilöstöön kuuluva pidättämiseen oikeutettu virkamies ja erityisestä syystä säilytystilan esimiehenä saa olla rikosylikonstaapeli tai ylikonstaapeli. Hallituksen esityksessä HE 90/2005 vp todetaan, että säilytystilan esimiehen määräisi kihlakunnan poliisilaitos siten kuin sen työjärjestyksessä tarkemmin määrätään. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että säilytystilan esimies olisi velvollinen valvomaan säilytystilan toimintaa ja tekemään ne vapautensa menettäneiden kohtelua koskevat päätökset, joita ei olisi tässä laissa määrätty kuulumaan toisen virkamiehen toimivaltaan.

Lain perusteella asiamiestapaamisesta Pasilan poliisivankilassa tulisi päättää jonkun poliisivankilan järjestyssäännön kohdassa 1.3 mainituista virkamiehistä tai tämän määräämä pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Edellä todetun perusteella ja siihen viitaten katson, että myös Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tulee muuttaa järjestyssääntöä asiamiestapaamisten järjestämisen osalta siten, että yhteydenpidon asiamiehen hoitaa säilytystilan henkilökunta.

Valvontaviranomaisen tapaaminen

Järjestyssäännön (kohta 9.5) mukaan vapautensa menettäneiden ja putkalain 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun valvontaviranomaisen tapaamiset järjestetään valvonnatta, ellei ole perusteltua syytä epäillä tapaamisen väärinkäytöksiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesta tarkastuskohteeseen sijoitettujen henkilöiden kanssa. Järjestyssääntöön ei siten voida ottaa määräystä, jolla rajoitetaan oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten oikeutta vapautensa menettäneiden tapaamisiin ilman henkilökunnan valvontaa. Käsitykseni mukaan muidenkaan putkalain 3 §:n 1 momentin valvontaviranomaisten ja vapautensa menettäneiden tapaamisten valvonnasta ei voida antaa kyseisen kaltaista määräystä ainakaan järjestyssäännön tasolla.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan epäkohta tullaan korjaamaan ja järjestyssääntö tullaan saattamaan lainsäädännön mukaiseksi.

3.3

Puhelimen käyttöä koskevat säännökset

Asiamiehelle soittaminen

Putkalain 6 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan vapautensa menettäneelle on varattava tilaisuus olla puhelimitse yhteydessä 4 §:ssä tarkoitettuun asiamieheensä sekä muutoinkin säilytystilan ulkopuolelle sellaisten asioiden hoitamiseksi, joita ei voida toimittaa kirjeitse tai tapaamisella.

Järjestyssäännön (kohta 8.2) mukaan esitutkintaa tai muuta vapautensa menettäneen asiaa hoitamaan määrätyn poliisimiehen on varattava vapautensa menettäneelle tilaisuus olla puhelimitse yhteydessä oikeudenkäyntiasiamieheen tai -avustajaan.

Olen edellä kohdassa 3.2 mainitsemassani asiamiehen tapaamista koskevassa päätöksessäni (dnro 1351/2/10) ottanut kantaa myös siihen, miten asiamiehelle soittaminen tulisi järjestää. Laissa ei ole erikseen säädetty siitä, kuka päättää puhelinyhteydestä asiamieheen. Katsoin päätöksessä, että edellä selostetut periaatteet tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun erottamisesta puoltavat sitä, että myös puhelinyhteyden hoitaminen asiamieheen järjestetään poliisivankilan henkilökunnan toimesta.

Muille kuin asiamiehelle soittaminen

Putkalain 6 luvun 6 §:ssä 1 momentin mukaan vapautensa menettäneelle on mahdollisuuksien mukaan annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelimitse yhteydessä säilytystilan ulkopuolelle, jollei tätä oikeutta ole pakkokeinolain 4 luvun mukaisesti rajoitettu. Säilytystilan järjestyssäännössä voidaan antaa säilytystilan toiminnan ja järjestyksen kannalta välttämättömiä määräyksiä puhelimen käyttöajoista. Pykälän 3 momentin mukaan puhelimen käytön ehdoksi voidaan asettaa, että vapautensa menettänyt ilmoittaa, kehen hänellä on tarkoitus olla yhteydessä. Puhelimen käyttö voidaan keskeyttää tai evätä, jos näin on tarpeen tehdä rikoksen estämiseksi tai säilytystilan järjestyksen ylläpitämiseksi taikka jos puhelu vaarantaa vapautteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoituksen.

Järjestyssäännön kohdan 8.5 otsikko on ”puhelu-oikeudesta päättäminen” ja sen mukaan vapautensa menettäneen henkilön esitutkintaa suorittava poliisimies päättää muille kuin oikeudenkäyntiasiamiehelle tarkoitettujen puheluiden sallimisesta. Vakavan ja kiireellisen asian hoitamisen tai sellaista asiaa koskevan tiedon välittämisen vuoksi tarpeellisista puheluista voi päättää myös yleisjohtaja.

Putkalaissa ei ole säännöstä puhelimen käytön sallimisesta tai epäämistä koskevasta päätösvallasta. Puhelimen käyttöä koskevan päätösvallan osalta putkalaissa (6 luvun 6 §) on ainoastaan säännös siitä, kuka päättää puhelun kuuntelusta. Sen mukaan päätösvaltaa käyttää säilytystilan esimies tai hänen määräämänsä pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Putkalain 8 luvun 1 §:n mukaan järjestyssäännössä voidaan antaa tarkempia määräyksiä puhelimen käytön järjestämisestä ja putkalain 6 luvun 6 §:n mukaan järjestyssäännössä voidaan antaa tarkempia määräyksiä puhelimen käyttöajoista. Asiassa on siten tulkinnanvaraista, voidaanko järjestyssäännössä yleensäkin antaa muita kuin puhelimen käyttöaikaa ja soittamisen menettelytapaa koskevia määräyksiä.

Vankeus- ja tutkintavankeuslaeissa on saman sisältöinen säännös puhelimen käytöstä. Säännöstä on tulkittu siten, että puhelimen käyttöön ei anneta lupaa, vaan vanki voi omalla kustannuksellaan soittaa puhelimella soittamisen edellytysten täytyessä soittamiseen

varattuina aikoina. Näissä tapauksissa kyse ei siten ole luvanvaraisesta, vaan ilmoituksenvaraisesta asiasta. Käsitykseni mukaan säännöstä olisi perusteltua tulkita samalla tavoin myös poliisivankiloissa. Järjestyssäännön määräyksen perusteella puhelimenkäytöstä päättää käytännössä tutkinnasta vastaavat virkamiehet. Pidän järjestyssäännön puhelu-oikeudesta päättämistä koskevaa määräystä ongelmallisena. Käsitykseni mukaan tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun erottamisesta puoltavat sitä, että puhelinyhteyden myös muuhun kuin asiamieheen järjestettäisiin poliisivankilan henkilökunnan toimesta.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan järjestyssääntöä korjataan ja muiden kuin asiamiespuheluiden päätösvalta jätetään vartijoiden vastuulle. Mikäli tutkija tai tutkinnanjohtajat haluavat kontrolloida jollain tavoin puhelimenkäyttöä, tulee heidän tässä yhteydessä käyttää yhteydenpidonrajoittamista, jos katsovat sen tarpeelliseksi.

3.4

Omaisuuksien hallussapitoa koskevat säännökset

Rahan ja muiden maksuvälineiden toimittaminen

Putkalain 4 luvun 7 §:n mukaan rahan ja muiden maksuvälineiden toimittamisesta säilytystilan ulkopuolelle tai toiselle vapautensa menettäneelle päättää säilytystilan esimies. Putkalain 4 luvun 8 §:n mukaan tarkemmat säännökset vapautensa menettäneen rahan ja muiden maksuvälineiden käytöstä sekä omaisuuden lähettämisestä annetaan sisäministeriön asetuksella. Sisäministeriön poliisin säilyttäminen henkilöiden kohtelusta antaman asetuksen 3 §:n mukaan vapautensa menettäneen pyynnöstä tai suostumuksella omaisuus voidaan luovuttaa hänen nimeämälleen henkilölle, ellei siihen ole laillista estettä.

Järjestyssäännön (kohta 6.7) mukaan tutkija voi luovuttaa rahaa ja omaisuutta enintään 50 euron arvosta ja että tätä arvokkaamman rahamäärän ja omaisuuden luovuttamisesta päättää säilytystilan päällystöesimies tutkinnanjohtajan esityksestä.

Järjestyssäännössä ei voida antaa määräystä, joka on vastoin putkalain päätösvaltaa koskevaa säännöstä. Järjestyssäännössä ei voida siten siirtää säilytystilan esimiehelle kuuluvaa päätösvaltaa tutkijalle. Putkalain 8 luvun 1 §:n mukaan järjestyssäännössä voidaan antaa tarkempia määräyksiä omaisuuden hallussapidosta. Käsitykseni mukaan tämä ei mahdollista myöskään sitä, että järjestyssäännössä voitaisiin asettaa säilytystilan esimiehen päätösvaltan käytölle kyseisen kaltaista edellytystä, että hän voisi tehdä päätöksen ainoastaan tutkinnanjohtajan esityksestä.

Omaisuuksien haltuun antaminen

Putkalain 4 luvun 7 §:n mukaan muun kuin edellä mainitun omaisuuden hallussapidosta päättää poliisimies tai vartija. Järjestyssäännön (kohta 6.8) mukaan asiasta voisi edellä mainittujen lisäksi päättää myös ”muu vapautensa menettäneen asiaa hoitava henkilö”. Päätösvalta säädetään putkalaisissa ja järjestyssäännön määräyksellä ei voida laajentaa päätösvaltaa käyttävien virkamiesten määrää.

Putkalain 4 luvun 8 §:n mukaan tarkemmat säännökset vapautensa menettäneen hallussa pitämästä omaisuudesta annetaan sisäministeriön asetuksella, ja putkalain 8 luvun 1 §:n mukaan järjestyssäännössä voidaan antaa tarkempia määräyksiä omaisuuden hallussapidosta. Asiassa on siten tulkinnanvaraista mistä asioista on säädettävä sisäministeriön asetuksella ja mistä asioista voi antaa määräyksiä järjestyssäännössä. Tällä hetkellä sisäasianministeriön poliisin säilyttäminen henkilöiden kohtelusta antaman asetuksen

3 §:ssä on muun muassa säädetty, että vapautensa menettäneelle säilytystilaan annettava omaisuus on tarkastettava.

Järjestyssäännössä on erikseen säännökset vapautensa menettäneen mukana olevan omaisuuden hallussapidosta (kohta 6) ja omaisuuden hankkimisesta poliisivankilan ulkopuolelta (kohta 7). Vapautensa menettäneen mukana tuoman omaisuuden osalta on oma säännös hallussapito-oikeuden päättämisestä (kohta 6.8), mutta omaisuuden poliisivankilan ulkopuolelta hankkimisen osalta on säännökset ainoastaan hankitun omaisuuden tarkastamisesta (kohta 7.4) ja vapautensa menettäneelle toimittamisesta (kohta 7.5).

Putkalaisissa ei ole tehty samanlaista rajaamista ja erittelyä sen osalta, onko omaisuus ollut vapautensa menettäneen mukana hallussa hänen saapuessaan poliisivankilaan vai onko se toimitettu hänelle sen jälkeen. Järjestyssäännön määräysten perusteella saa sen kuvan, että kyseissä tilanteissa menetettäisiin varsin eri tavoin päätettäessä omaisuuden haltuun antamisesta. Katson, että järjestyssäännön määräysten suhde putkalain säännökseen omaisuuden haltuun antamisesta päättämisestä on ongelmallinen.

Järjestyssäännön (kohta 7.2) mukaan vapautensa menettäneen on esitettävä vartijalle tai hänen asiaansa hoitavalle tutkijalle tiedot toimitettavan omaisuuden laadusta, määrästä, omaisuuden toimittajasta sekä toimitusajankohdasta. Vartijan ja tutkijan on arvioitava vapautensa menettäneen haluaman omaisuuden laatu sekä määrä ja ilmoitettava tälle, voidaanko omaisuuden toimittaminen sallia. Järjestyssäännön (kohta 7.4) mukaan vapautensa menettäneen hankkiman omaisuuden tarkastaa hänen asiaansa hoitava tutkija. Tutkijan on huolehdittava riittävällä varmuudella, ettei luovutettavan omaisuuden yhteyteen ole kätketty kiellettyjä esineitä tai aineita. Järjestyssäännön (kohta 7.5) mukaan tarkastuksen jälkeen omaisuus voidaan toimittaa vapautensa menettäneelle. Työ- ja paloturvallisuussyistä johtuen poliisivankiloiden vartijat tai säilytystilan esimies voivat rajoittaa tavaroiden toimittamista vapautensa menettäneille.

Järjestyssäännön määräysten perusteella vaikuttaa siltä, että tavaroiden haltuun antamisesta päättäminen on käytännössä keskitetty tutkinnasta vastaaville henkilöille. Käsitykseni mukaan järjestyssäännössä ei voida asettaa sellaisia rajoituksia tai määräyksiä siitä, ketkä putkalain mukaan päätösvaltaa käyttävistä virkamiehistä voivat käyttää asiassa päätösvaltaa, vaan poliisilaitoksen työjärjestys on oikea paikka tällaisille säännöksille. Käsitykseni mukaan on myös tulkinnanvaraista, voidaanko järjestyssäännössä antaa määräyksiä siitä, että ainoastaan tapauksen tutkijat voivat tarkastaa vapautensa menettäneelle toimitettavat tavarat.

Poliisihallituksen lausunnossa viitataan poliisilaitoksen selvitykseen, jonka mukaan tavaroiden luovuttamisesta kiinniotetulle ei päätä tutkija, vaan hän nimenomaan vain tarkastaa kiinniotettavalle toimitettavat tavarat. Tutkija varmistuu siitä, että tavaroiden joukossa ei ole kiellettyjä aineita tai esineitä. Asian taustalla on käytännön syyt, eli poliisivankiloiden vartijoiden vähäinen määrä. Jos päätösvalta ja tavaroiden vastaanottaminen osoitetaan vartijoiden tehtäväksi, tulisi vastaanotettavien tavaroiden määrä ja laatu rajata sellaisiksi, että niiden tarkastaminen ei veisi liikaa aikaa ja se voitaisiin varmuudella suorittaa.

Poliisihallitus totesi, että putkalain 4 luvun 7 §:n mukaan omaisuuden hallussapidosta voi päättää joko poliisimies tai vartija, eikä näe järjestyssääntöä tältä osin putkalain näkökulmasta ongelmallisena. Poliisihallituksen käsityksen mukaan sisäministeriön asettamassa putkalain kokonaisuudistusta valmisteleavassa työryhmässä on korostettu säilössä olon ja esitutinnan erillisyyttä, joten mahdollisesti jatkossa päätösvalta asiassa olisi perusteltua olla yksinomaan säilytystilan henkilökunnalla.

Putkalain mukaan omaisuuden haltuun antamisesta vapautensa menettäneelle päättää joko poliisimies tai vartija. Päätösvaltaa käyttävien virkamiesten määrä on siten erittäin suuri, koska poliisilain mukaan poliisimiehiä ovat muun muassa päällystään, alipäällystään ja miehistään kuuluvat virkamiehet. Säännös antaa siten poliisilaitokselle laajalti harkintavaltaa sen suhteen, kenen tehtäväksi annetaan käyttää päätösvaltaa omaisuuden haltuun antamisesta koskevilla asioilla. Minulla ei myöskään ole aihetta epäillä sitä, että säilytystilan vartijoiden vähäinen määrä on todellinen ongelma asiassa. Olen edellä pitänyt tärkeänä, että tutkintavastuu ja säilytysvastuu eriytetään siten, että vapautensa menettänyttä koskevat päätökset asiamiehen tapaamisen ja puhelinyhteyden osalta tehdään erillään tutkinnasta. Pidän perusteltuna ja tärkeänä, että omaisuuden haltuun antamista koskevien päätösten osalta tehtäisiin vastaavan kaltainen ratkaisu ja päätösvalta keskitettäisiin ainoastaan säilytystilan henkilökunnalle. Tällä estetään sen vaara, että esimerkiksi tutkinnan eteneminen vaikuttaa siihen, mitä tavaroita vapautensa menettäneelle annetaan haltuun.

3.5

Voimankäyttöä koskevat säännökset

Putkalain 15 luvun 4 §:n mukaan säännökset voimankäyttövälineistä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvosto on antanut asetuksen poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta ja sen 16 §:ssä on annettu säännökset vartijan voimankäyttövälineistä ja 17 §:ssä säännökset vartijan ampuma-aseen kantamisesta.

Järjestyssäännössä ei voida antaa säännöksiä voimankäyttövälineistä ja vartijan ampuma-aseen kantamisesta Järjestyssäännössä on (kohdat 12.3 ja 12.4) kuitenkin annettu määräyksiä kyseisistä asioista ja määräykset poikkeavat siitä, mitä asetuksessa on todettu vartijan voimankäyttövälineistä ja ampuma-aseen kantamisesta.

3.6

Ulkomaalaisesta ilmoittaminen kotimaan edustustoon

Järjestyssäännössä (kohta 4.4) annetaan määräyksiä edustustoille annettavista ilmoituksista. Sen mukaan Suomi on tehnyt kahdenvälisen konsulisopimuksen Puolan, Romanian, Venäjän ja Unkarin kanssa. Näiden sopimusten perusteella ilmoitus kyseisten maiden kansalaisten kiinniotosta on aina tehtävä. Sopimuksen mukaan ilmoitus konsulille on tehtävä, tiedotusmahdollisuudesta riippuen, 1–3 päivän kuluessa vangitsemisen tai pidätyksen jälkeen. Yhdysvaltojen kansalaisten pidättämisestä ilmoitetaan välittömästi suurlähetystön päivystysnumeroon kaikkina vuorokauden aikoina. Ilmoittamisesta vastaa tutkinnanjohtaja.

Ulkomaalaisen vapautensa menettäneen yhteydestä kotimaansa edustustoon säädetään putkalain 7 luvun 6 §:ssä. Sen mukaan ulkomaisella vapautensa menettäneellä on oikeus olla yhteydessä hänen kotimaataan edustavaan diplomaattiseen edustustoon tai konsuliedustustoon, jollei yhteyksiä ole pakkokeinoin 4 luvun mukaisesti rajoitettu.

Hallituksen esityksen (HE 90/2005) yleisperusteluiden mukaan konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 49—50/1980) 36 artiklan mukaan vastaanottajavaltion viranomaisten tulee viipymättä ilmoittaa lähettäjävaltion konsuliedustustolle, jos sen toimipiirissä oleva lähettäjävaltion kansalainen pidätetään taikka hänen vapautensa muulla tavoin riistetään, jos vapaudenriiston kohteena oleva henkilö ilmoittamisesta pyytää. Kaikki pidätetyn tai muulla tavoin vapautensa menettäneen henkilön konsuliedustustolle osoittamat lähetykset on toimitettava viipymättä. Henkilön vapauden riistävän ja muun henkilöä säilyttävän viranomaisen on viipymättä ilmoitettava asianosaiselle hänen oikeuksistaan. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että edellä yleisperusteluissa on todettu,

että konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 36 artiklan mukaan konsulivirkamiehellä on oikeus käydä tapaamassa vapautensa menettäneenä olevaa konsulivaltion kansalaista sekä keskustella ja käydä kirjeenvaihtoa hänen kanssaan. Yhteydenpito edellyttää kuitenkin vapautensa menettäneen suostumusta.

Putkalain 7 luvun 6 §:ssä on siten yksiselitteinen säännös ulkomaalaisesta ilmoittamisesta hänen kotimaansa edustustoon. Sen mukaan ilmoitusta ei saa tehdä ilman hänen pyyntöään tai suostumustaan. Järjestyssäännössä ei voida antaa määräyksiä ulkomaalaisten vapautena menettäneiden ilmoittamisesta kotimaansa edustustoihin, vaan asiasta säädetään putkalaissa ja kansainvälisissä konsulisopimuksissa. Ulkomaalaisesta edustustoon ilmoittaminen ei voi perustua pelkästään suurlähetystön esittämään pyyntöön, eikä tätä koskevaa määräystä voida ottaa järjestyssääntöön.

Poliisilaitos on lausunnossaan todennut, että järjestyssääntöä muutetaan siten, että siinä mainitaan ulkomaalaisen henkilön oikeudesta olla yhteydessä oman maansa edustustoon, milloin yhteydenpitorajoituksia ei ole voimassa. Lisäksi poliisilaitos on todennut kiinnittävänsä vartijoiden huomiota myös vapautensa menettäneen oikeuteen kieltää yhteydenpito (ilmoittaminen) edustustoon.

Asiassa on kyse siitä, että ennen edellä mainittua Wienin konsulisuhteita koskevaa yleissopimusta Suomella oli solminut kahdenvälisen konsulisopimuksen Venäjän (SopS33/1966), Unkarin (SopS 41/1972), Puolan (SopS 46/1972) ja Romanian kanssa (19/1973). Sopimukset velvoittavat viranomaisen tekemään ilmoituksen viimeistään kolmen päivän kuluessa vapaudenmenetyksestä kyseisen maan tšekäläiseen edustustoon. Konsulisopimusten mukaan ilmoitus on tehtävä, vaikka vapautensa ei ole sitä pyytänyt ja ilmeisesti vaikka hän vastustaisi ilmoituksen tekemistä. Ulkoministeriöstä saadun tiedon mukaan edellä mainitut kahdenväliset konsulisopimukset ovat edelleen voimassa. En ole myöskään 8.6.2010 tekemässäni päätöksessä (3513/4/08) kyseenalaistanut kyseistä ilmoitusvelvollisuutta.

Poliisihallituksen antamassa putka-ohjeessa on käsitelty myös ilmoituksista ulkomaalaiselle vapautensa menettäneelle. Sen kohdan 2.5 mukaan tiedon antamisessa konsulisopimuksen perustella on huomioitavaa, että tiedon antaminen saattaa vaarantaa ulkomaalaisen, tai hänen läheisensä turvallisuuden. Turvapaikan hakijoiden osalta tulee ottaa huomioon viranomaisten toiminnasta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 24 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskelupaikan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Ohjeen mukaan ilmoitusvelvollisuutta noudatettaessa tulee ottaa huomioon turvapaikanhakijoiden suojaksi laaditut salassapitosäännökset. Ohjeen mukaan edellä mainittujen konsulisopimusten mukaista ilmoittamisvelvollisuutta kotimaan edustustoon ei tule tehdä niissä tapauksissa, joissa henkilö ilmoittautuu turvapaikanhakijaksi, eikä anna lupaa vapaudenmenetyksestä ilmoittamiseen. Putkaohjeen mukaan Yhdysvallat on lisäksi esittänyt toivomuksen, että sen kansalaisten vapaudenmenetyksestä tulisi ilmoittaa välittömästi suurlähetystön päivystysnumeroon kaikkina vuorokauden aikoina.

Poliisihallitus oli pyytänyt 2.10.2012 ulkoasiainministeriöltä lausuntoa erityisesti ulkomaalaisten turvapaikanhakijoiden osalta tilanteessa, joissa sovelletaan kahdenvälisiä konsulisopimuksia Venäjän, Unkarin, Puolan ja Romanian kanssa. Ulkoasiainministeriö katsoi lausunnossaan (HEL7837-29), että konsulisopimusten mukaista ilmoitusta kotimaan edustustoon ei tulisi tehdä niissä tapauksissa, joissa henkilö ilmoittautuu turvapaikanhakijaksi eikä anna lupaa vapaudenmenetyksestä ilmoittamiseen. Ulkoasiainministeriö perusteli kantaansa muun muassa seuraavasti.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta on tiukat salassapitovelvollisuussäännökset. Suomi on sitoutunut kansainvälisin sopimuksin antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville (pakolaissopimus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU-lainsäädäntö)

Turvapaikka-asioiden salassapitosääntelyn taustalla on vuoden 1951 pako-laissopimus, joka suojelee henkilöä kotimaassa tai entisessä pysyvässä asuinmaassa uhkaavalta vainolta. Julkisuuslain (621/1999) mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat mm. asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Myös ulkomaalaislaissa (301/2004) on säädetty tiedon hankinnasta yksittäistä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa (97 b §). Laissa on rajoitettu viranomaisten tiedon hankintaa tilanteessa, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta ja joka siten vaarantaa asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuuden.

Sääntelyn lähtökohtana on, ettei kotivaltion viranomaisille voida antaa mitään tietoja turvapaikanhakijoista. Myös tiedon hankinnan osalta on huomattava, että siinä yhteydessä ei voida välittää tietoa siitä, että henkilö on hakenut turvapaikkaa.

Konsulisopimusten tarkoituksena on suojella oman maan kansalaisia vieraan valtion alueella, sopimuksilla on suojelufunktio. Sopimusten tulkinnassa on otettava huomioon, että turvapaikanhakijalle tai hänen läheisille saattaa aiheutua vakava turvallisuusriski, mikäli vapaudenmenetyksestä ilmoitetaan ao. henkilön kotimaan edustustoon. Turvapaikanhakijan osalta ilmoittaminen saattaisi kääntyä asianosaista itseään vastaan.

Perustuslain 7 §:n mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla ja säännös koskee myös ulkomaalaisia vapautensa menettäneitä. Todettakoon, että julkisuuslaissa on vapautensa menettäneiden osalta varsin samalaiset salassapitoa koskevat säännökset, kuin turvapaikanhakijoiden osalta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat hallintoviranomaisten asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta tai vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy.

Edellä todetun perusteella pidän perusteltuna, että Poliisihallitus pyytäisi ulkoasiainministeriöltä lausuntoa myös siitä, miten kahdenvälisen konsulisopimusten ilmoitussäännöksiä on tällä hetkellä tulkittava muiden ulkomaalaisten kuin turvapaikanhakijoiden osalta vapauden menetyksestä ilmoitettaessa.

3.7

Peseytymismahdollisuus

Putkalain 3 luvun 3 §:n mukaan vapautensa menettäneen käytössä tulee olla asianmukaiset majoitus- ja peseytymistilat. Vapautensa menettäneen on huolehdittava omasta puhtaudestaan ja sellinsä siisteydestä.

Järjestyssäännön (kohta 5.8) mukaan vapautensa menettäneellä on joka kolmas päivä mahdollisuus peseytyä suihkussa. Tarvittaessa peseytymismahdollisuus voidaan järjestää useamminkin.

Poliisihallituksen putkaohjeen (kohta 3.5) vapautensa menettäneelle on varattava mahdollisuus säännölliseen perustarpeista huolehtimiseen kuten ravintoon, lepoon, puhtauteen ja ulkoiluun sekä sairauden hoitoon säilytystilojen päiväohjelman mukaisesti. Perustarpeista huolehtimisessa on pyrittävä valtakunnallisesti yhdenmukaisiin menettelyihin vapautensa menettäneiden säilytystilojen välillä, säilytyksen kesto sekä mahdollisuuksien mukaan vapautensa menettäneen omat toivomukset huomioiden.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan peseytymistiloja on kaksi ja suihkuun pääseminen voidaan varmuudella luvata tapahtuvaksi joka toinen päivä, tarvittaessa useamminkin. Poliisihallitus katsoi, että edellä mainittu tosiasiallisesti toteutettavaa peseytymismahdollisuutta voidaan pitää lähtökohtaisesti riittävänä.

Järjestyssäännön määräys siitä, että vapautensa menettäneellä on mahdollisuus päästä suihkuun lähtökohtaisesti kolmen päivän välien, on pidettävä pitkänä aikavälinä. Oikeusasiamiehen kannanotoissa on pidetty normaalisuusperiaatteen mukaisena, että vapautensa menettäneillä on pyytäessään mahdollisuus päästä päivittäin suihkuun peseytymään.

3.8

Tupakoinnin kieltäminen säilytystilassa

Laissa toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (jäljempänä tupakkalaki 693/1976) kielletään tupakointi virastojen ja viranomaisten sekä niihin verrattavien julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa. Tupakkalaissa ei ole erityissäännöksi tupakoinnista poliisin säilytystiloissa eikä myöskään putkalaissa ole säännöksiä säilytystiloissa tupakoinnista.

Vankeus- ja tutkintavankeuslaissa mahdollisuus tupakoinnin kieltämiseen asuintiloissa on säädetty toukokuun alusta 2015 lähtien lain tasolla Tutkintavankeuslain 3 luvun 5a §:n mukaan tupakointi voidaan kieltää tutkintavankien asuintiloissa. Jos tupakointi kielletään tutkintavankien asuintiloissa, tutkintavangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin. Luvun 7 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö päättää 6 a §:n mukaisesta tupakoinnin kieltämisestä vankilassa. Lain 10 §:n mukaan tarkemmat määräykset tupakoinnin järjestämisestä antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Vankeuslain 7 luvun 6a, 7 ja 8 §:ssä on säädetty vastaavasti vankeus- ja sakkovankien osalta.

Lain esitöiden (HE 45/2014 vp) yleisperusteluissa todettiin tupakoinnista vankilassa seuraavaa:

Tupakkalaissa (693/1976) kielletään tupakointi virastojen ja viranomaisten sekä niihin verrattavien julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa. Tupakkalaissa ei ole nykyisin erityissäännöksiä tupakoinnista vankilassa. Tupakkalain perusteella tupakointi on tällä hetkellä kielletty vankiloiden yleisissä sisätiloissa, mutta vangit voivat tupakoida selleissään suljetuissa vankiloissa. Avolaitoksissa vankien asuintilat ovat pääsääntöisesti savuttomia ja vangit tupakoivat ulkona tai erillisissä tupakointitiloissa.

Tupakointi asuinselleissä on ongelmallista useasta eri syystä. Ensinnäkin vankilan työntekijät altistuvat tupakansavulle. Vankiloiden korkean täyttöasteen vuoksi vangit saattavat joutua asumaan sellissä, jossa tupakoidaan. Ongelmallista on myös tupakansavun kulkeutuminen asuinsellistä yleisiin tiloihin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä terveydentilan heikkeneminen passiiviselle tupakoinnille altistumisen vuoksi on voinut johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkaukseen (Koktysh v Ukraine ja Gavrilovici v Moldova). Käytännössä ongelmallista on lisäksi tupakoimattoman vangin sijoittaminen asuinselliin, jossa on aikaisemmin tupakoitu.

Suljetun vankilan kaltaisessa tilassa tulipalot ovat erityisen vaarallisia. Vuonna 2006–2012 vankiloissa oli 62 sellipaloa. Näistä syistä myös sytytysvälineiden hallussapito on vankilassa ongelmallista.

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin seuraavaa:

Yleisperusteluiden kohdassa 2.1 mainituista syistä lakiin ehdotetaan säännöstä, joka mahdollistaa tupakoinnin kieltämisen vankien asuintiloissa. Tupakointi voitaisiin järjestää esimerkiksi erityisissä tupakkahuoneissa. Pääsääntöisesti tupakointi olisi sallittua vankilan ulkotiloissa.

Vangit eivät voi vapaasti liikkua vankilassa. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan säännöstä siitä, että jos vanki ei saa tupakoida omassa asuutilassaan, hänelle tulisi järjestää tilaisuus tupakointiin muualla. Tupakointi voitaisiin järjestää esimerkiksi päästämällä vanki osastolla olevaan tupakkahuoneeseen tai -eriöön. Vangin asuutiloissa tupakoinninkielto voidaan toteuttaa vain sellaisessa vankilassa, joissa vangille pystytään järjestämään mahdollisuus tupakointiin riittävän usein.

Järjestyssäännön (kohta 5.11) mukaan tupakointi on kielletty poliisivankilan yleisissä tiloissa ja säilytyskuoneissa. Vapautensa menettäneiden voidaan kuitenkin sallia tupakoivan ulkoilun yhteydessä. Kieltämisen syynä voidaan pitää tupakkalain alaikäisen suojarajoituksia tai jo voidaan epäillä vapautensa menettäneen aiheuttavan tai yrittävän aiheuttaa tupakoinnilla välitöntä terveydenvaaraa itselleen tai muille.

Poliisilaitos on selvityksen mukaan tulkinut, että peruste tupakoinnin kieltämiselle järjestyssäännössä tulee lain tasolta, koska sen on katsottu liittyvän putkalain 8 luvun 1 §:ssä esitettyyn säilytystilan järjestyksen ylläpitämiseen ja toimintojen järjestämiseen, johon laajassa mielessä voidaan katsoa kuuluvan tupakoinnista säättämisen paloturvallisuus- ja terveysperusteilla. Selvityksen mukaan asiassa tulisi huomioida tupakoinnin haitalliset terveysvaikutukset poliisivankilan henkilökuntaan ja muihin vapautensa menettäneihin, tupakoinnin aiheuttamalla epäsiisteydellä juuri remontoituihin tiloihin ja paloturvallisuuteen liittyvillä turvallisuusnäkökohdilla. Tupakointi tulisi voida kieltää ainakin niissä säilytystiloissa, joissa savun leviämistä toisiin säilytystiloihin ja henkilökunnan tiloihin ei voida tehokkaasti estää. Poliisilaitoksen mukaan tupakointi on sallittu ulkoilutiloissa, joita on kaksi. Poliisilaitos oli selvittellyt muiden poliisivankiloiden käytäntöjä ja sen mukaan noin puolessa poliisivankiloissa on sallittu säilytyskuoneessa tupakointi ja puolessa se on kielletty. Selvityksessä katsottiin, että Poliisihallituksen tulisi poliisin toimintaa valtakunnallisesti ohjaajana yksikkönä ottaa kantaa yhdenmukaisuuden takaamiseksi.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan mahdollisuus tupakointiin päivittäisen vähintään tunnin pituisen ulkoilun aikana on riittävää ja että apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuissa (dnrot 4022/4/14 ja 4637/4/11) menettely on hyväksytty. Poliisihallitus katsoo myös, ettei toisen hallinnonalan lainsäädännön muuttaminen ole toistaiseksi antanut aihetta asian uudelleen arvioimiseksi poliisissa.

Saadun tiedon mukaan poliisivankiloiden tupakointia koskevat käytännöt vaihtelevat poliisivankiloittain ilmeisesti varsin sattumanvaraisin perustein, jonka olen havainnut myös poliisivankiloiden tarkastuksilla. Pidän tilannetta ongelmallisena vapautensa menettäneiden yhdenmukaisen kohtelun kannalta. Kanteluihin antamissani ratkaisuissa en ole puuttunut tilanteisiin, jos vapautensa menettäneellä on ollut mahdollisuus tupakointiin vähintään tunnin pituisen ulkoilun aikana ja joissa poliisilaitoksella ei saadun selvityksen mukaan ole ollut mahdollisuuksia viedä tupakoitsijoita useammin ulos tupakalle. Olen pitänyt tupakointia tunnin ulkoilun aikana minimiratkaisuna, mutta olen tuonut esille muun muassa sen, että eräissä poliisivankiloissa tupakoitsijoita on käytetty kävelypihalla tupakoimassa neljä kertaa päivässä.

Putkalaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä ei ole annettu määräyksiä säilytystiloissa tupakoinnista. Järjestyssääntö voi sisältää kuitenkin ainoastaan putkalakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä tarkempia määräyksiä putkalain 8 luvun 1 §:ssä mainituista asioista. Järjestyssäännössä ei siten voida antaa tarkempia määräyksiä sellaisista säilytystilan järjestyksen ylläpitämisen ja toimintojen järjestämiseen liittyvistä yksittäistä seikoista, jotka eivät saa perustetta suoraan putkalaista tai sen nojalla annetuista säännöksistä ja määräyksistä. Järjestyssäännössä ei voida myöskään antaa muussa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi tupakkalaissa annettuja säännöksiä tarkempia säännöksiä. Käsitykseni mukaan järjestyssäännön määräyksellä ei siten voida kieltää säilytystilassa

tupakointia, vaan mahdollinen tupakointikielto voi perustua ainoastaan muuhun lainsäädäntöön, lähinnä tupakkalakiin.

Pitäisin perusteltuna, että tupakoinnin kieltämisestä poliisin säilytystiloissa säädettäisiin erikseen laissa, kuten asiasta on säädetty vankien osalta vankeus- ja tutkintavankeuslaissa.

3.9

Tutkintavankeja koskevien säännösten muuttumisen huomioiminen järjestyssäännössä

Putkalain 13 luvun tutkintavankeja koskevat säännökset muuttuivat monilta osin 11.5.2015 voimaan tulleella lainmuutoksella (512/2015). Lainmuutoksen jälkeen tutkintavankeja koskevat säännökset eroavat monissa kohdin muiden vapautensa menettäneiden kohtelusta.

Putkalaissa on säädetty tutkintavankien osalta omat muista eroavat säännökset muun muassa valvomattoman tapaamisen, lapsen tapaamisen, asiamiehen tapaamisen, tutkintavankien välisen valvotun tapaamisen ja yhteydenpidosta videoyhteyden välityksellä. Tutkintavankien tapaamisen keskeyttämisestä ja epäämisestä on myös omat säännökset, joka eroavat järjestyssäännön määräyksistä. Näitä muutoksia ei oltu kuitenkaan huomioitu järjestyssäännössä (kohta 9).

Putkalain tutkintavankien muutoksenhakua koskevat säännökset eroavat myös muita vapautensa menettäneitä koskevista säännöksistä, kuten tosin myös tutkintavankeuslain muutoksenhakua koskevista säännöksistä. Näitä muutoksia ei ole huomioitu järjestyssäännössä (kohta 15).

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan mainitut epäkohdat korjataan ja järjestyssääntö saatetaan tältä osin ajantasaisen lainsäädännön mukaiseksi. Todettakoon myös, että myöskään Poliisihallituksen antamassa putkaohjeessa ei ole myöskään huomioitu putkalakiin tehtyjä muutoksia.

Edellä mainittu ongelma johtui paljolti siitä, että järjestyssäännössä on edellä kohdasta 3.1 ilmenevällä tavalla tarpeettomasti toistettu ja lainattu putkalain säännöksiä ja jonka muuttaminen aiheuttaa siten tarpeen muuttaa myös järjestyssääntöä.

3.10

Järjestyssääntöjen vahvistaminen

Putkalain 8 luvun 3 §:n mukaan säilytystilan järjestyssäännön vahvistaa poliisilaitoksen poliisipäällikkö. Järjestyssäännössä oli kuitenkin ylikomisarion ja komisarion allekirjoitukset. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan, kun järjestyssääntöä oltiin vahvistamassa eivät poliisipäällikkö ja häntä sijaistava apulaispoliisipäällikkö olleet saapuvilla ja poliisipäällikön vahvistus on tältä osin jäänyt tekemättä.

Järjestyssäännöllä ei ole oikeudellisia vaikutuksia ennen sen vahvistamista. Järjestyssäännön määräyksillä puututaan varsin merkittävästi vapautensa menettäneiden kohteluun ja olosuhteisiin. Pidän vakavana asiana sitä, että poliisivankilassa on ollut käytössä vailla oikeusvaikutuksia ollut järjestyssääntö.

3.11

Järjestyssääntöjen laatimiseen liittyviä huomioita ja arviointia

Edellä todettuun viitaten järjestyssääntöä laadittaessa ei ole riittävästi huomioitu sitä mistä asioista voidaan antaa määräyksiä järjestyssäännössä. Järjestyssäännössä on annettu paljon määräyksiä asioista, joista on jo annettu säädöksiä ylemmällä säädöstasolla. Järjestyssääntöä laadittaessa ei ole riittävästi huomioitu, että järjestyssäännössä on kyse itsenäisestä säännöksestä, eikä säännöskoosteesta. Järjestyssäännössä on annettu myös määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Kysymys siitä, mistä asioista voidaan antaa määräyksiä järjestyssäännössä ja millaisia määräyksiä näistä asioista voidaan antaa ei ole mitenkään yksiselitteistä ja selvää. Tämän johdosta pidän tärkeänä ja perusteltuna, että jokaisessa poliisilaitoksessa ei erikseen yritetä ratkaista kyseisiä ongelmia, vaan että järjestyssääntöjen laatimista ohjattaisiin valtakunnallisesti.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan vapautensa menettäneitä tulisi kohdella tasapuolisesti eikä heitä tulisi asettaa eri asemaan siitä syystä, että poliisivankiloissa on eri käytännöt ja tästä syystä sen poliisivankiloilla on yhteinen järjestyssääntö. Poliisilaitos katsoi, että jos poliisivankiloiden toiminta halutaan valtakunnallisesti yhdenmukaiseksi, tulisi niillä paikasta riippumatta olla myös yhteinen järjestyssääntö.

Poliisihallitus yhtyi poliisilaitoksen näkemykseen ja piti kaikille poliisilaitoksille yhteistä valtakunnallista järjestyssääntöä sinänsä toimintojen yhdenmukaistamisen näkökulmasta kannatettavana. Poliisihallitus katsoo, että järjestyssäännössä tulisi kuitenkin käytännössä voida huomioida myös kunkin poliisivankilan paikalliset olosuhteet ja esimerkiksi toimitiloihin liittyvät seikat. Lausunnon mukaan poliisilaitoksia on seminaarissa koulutettu putkalakiin ja järjestyssääntöjen laatimiseen liittyvissä asioissa ja poliisivankiloita koskevia asioita käsitellään jatkuvasti valtakunnallisilla neuvottelupäivillä. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan yhtenä tarkastuskohteena vuonna 2016 on vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeusturvaan liittyvät asiat. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö arvioi ohjeistuksen muuttamista koskevan tarpeen ja erillisten järjestyssääntöjen tarkoituksenmukaisuuden viimeistään putkalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tulevan lainmuutoksen myötä poliisiyksiköiden ohjauksen tarve kasvaa varmasti.

Voin yhtyä poliisihallituksen näkemykseen asiassa. Käsitykseni mukaan valtakunnallisen ohjauksen ja koordinoinnin lisäksi on otettava huomioon säilytystilakohtaiset erityispiirteet. Poliisihallituksen järjestämässä koulutuksessa on käsitelty ja ohjeistettu poliisilaitoksia säilytystilojen järjestyssääntöjen laatimisessa, mutta niiden yhdenmukaisuutta ei ole ilmeisesti varsinaisesti varmistettu.

Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n perusteella Poliisihallituksen tehtäviin kuuluu poliisilaitosten toimintojen lainmukaisuuden valvonta. Vaikka säilytystilan järjestyssäännön vahvistava poliisilaitoksen poliisipäällikkö on ensisijaisesti vastuussa vahvistamansa järjestyssäännön lainmukaisuudesta, Poliisihallituksen tehtäviin kuuluu siten myös valvoa säilytystilojen järjestyssääntöjen lainmukaisuutta.

Todettakoon, että Rikosseuraamuslaitoksessa oli vastaava tilanne vankeus- ja tutkintavankeuslakien tultua voimaan vuonna 2005. Järjestyssäännöissä oli perusteettomia ja merkittävästi eroavaisuuksia vankiloiden välillä. Rikosseuraamuslaitoksessa perustettiin työryhmä tekemään esitys vankiloiden mallijärjestyssäännöksi. Mallijärjestyssääntö lähetettiin tämän jälkeen aluevankiloihin, nykyisille rikosseuraamusalueille, jossa sen pohjalta laadittiin ehdotukset vankilakohtaisiksi järjestyssäännöiksi. Vankilakohtaiset järjestyssääntöehdotukset lähetettiin tämän jälkeen työryhmälle kommentoitavaksi ja aluevankiloiden johtajat vahvistivat

uudet järjestyssäännöt vasta tämän jälkeen. Tällä tavoin Rikosseuraamuslaitoksessa saatiin järjestyssäännöt asianmukaisiksi.

Sisäministeriössä on asetettu 2014 lainsäädäntöhanke (SM012:00/2014) putkalain muuttamisesta, jonka yhteydessä arvioidaan lain muutostarpeet laaja-alaisesti. Tavoitteena on kokonaisuudistus, jossa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelua koskeva lainsäädäntö selkeytetään ja ajantasaistetaan. Pidän erittäin tärkeänä, että tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota tutkintavastuun ja vapautensa menettäneiden säilytysvastuun selkeään eriyttämiseen.

Pidän erittäin tärkeänä myös sitä, että uuden putkalain voimaantulon yhteydessä käydään keskitetysti läpi myös säilytystilojen järjestyssääntöjen ajantasaisuus ja asianmukaisuus sekä valtakunnallinen yhdenmukaisuus. Tällöin pystytään varmistumaan myös siitä, että järjestyssääntöjen määräyksillä ei vaaranneta tutkinnan ja säilytysvastuun erillisyyttä.

5

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset säilytystilojen järjestyssääntöjä laadittaessa huomioitavista asioista Poliisihallituksen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tietoon ja huomioitavaksi. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän päätöksen tiedoksi myös sisäministeriön poliisiosastolle tietoon ja huomioitavaksi putkalainsäädäntöä uudistettaessa.